



Stikstofaankpak riekt naar schijnoplossing

*N*a jaren van overleg en voorbereiding treedt, naar alle waarschijnlijkheid, eind 2014 de Programmatische Aanpak Stikstof (de PAS) in werking. Vanaf dat moment zijn ontwikkelingen mogelijk waardoor zowel de stikstofdepositie daalt als ruimte voor economische bedrijvigheid wordt gecreëerd. Helaas is het nog maar de vraag of de voorgestelde aanpak een oplossing biedt voor de 'stikstofimpasse' die al jaren speelt.

Al decennialang overschrijdt de stikstofdepositie vele malen de norm, met als gevolg dat het slecht is gesteld met veel natuurgebieden in ons land. Dat is ook een probleem voor onze economie: de overschrijding van de norm blokkeert uitbreidingen van onder andere landbouwbedrijven. De PAS heeft

daarom een dubbel doel voor ogen: enerzijds het tot staan brengen van de achteruitgang in de biodiversiteit voor zo ver die het gevolg is van stikstofdepositie, anderzijds het creëren van ruimte om economische activiteiten waarbij ook stikstof wordt uitgestoten. Dubbeldoelstellingen klinken

aantrekkelijk maar wekken, met Schiphol, de NSL en andere casussen in gedachten, enige argwaan.

Terugblik

Het idee van een programmatische aanpak gaat terug op het advies van de commissie

Lieke van der Sanden¹ is alumnus Milieu-
maatschappijwetenschappen van de Radboud
Universiteit en werkzaam bij LieveenseCSO.
Pieter Leroy (p.leroy@fm.ru.nl) is hoogleraar
Milieu & Beleid aan de Radboud Universiteit.

Huys (uit 2009) die op zoek moest naar 'de rek' in de Natuurbeschermingswet '98, zonder daarbij de tegenstrijdige doelen van Europees nitraat- en natuurbeleid te vergeten. Dit advies vormde de basis voor het werk van diverse werkgroepen. Hierin hebben vertegenwoordigers van Rijksoverheid, provincies en landbouw- en natuurbeschermingsorganisaties de precieze doelen, aanpak en instrumentering bediscussieerd. Dit proces heeft tot het voorjaar 2014 geduurd. Vervolgens heeft de Tweede Kamer op 25 april dan 'einde-lijk' het wetsvoorstel dat de PAS mogelijk moet maken, aangenomen. In al die jaren is veel aandacht besteed aan de juridische houdbaarheid van het programma. Opeenvolgende toetsen van de PAS door MER-Commissie en Raad van State hebben geleid tot het telkens opnieuw ontwikkelen van programmaonderdelen met de betrokken partijen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de invoering vele malen is uitgesteld.

Politieke afspraak

De grootte van de ontwikkelruimte die met de PAS zal ontstaan is afhankelijk van de kwaliteit van de habitattypen in Natura 2000-gebieden. De kwaliteit van die gebieden moet verbeteren om aan de Europese eisen voor natuurbescherming te voldoen. Die kwaliteitsverbetering gaat plaatsvinden door (1) trendmatig reduceren van stikstof met de vigerende beleidsmaatregelen van overheden en sectoren en (2) een serie van 69 herstelmaatregelen om de habitattypen beter bestand te maken tegen stikstofdepositie. Zodra die maatregelen zijn opgenomen in beheerplannen, bepalen zij de ontwikkelruimte die weer voor economische activiteiten mag worden uitgegeven. Afgesproken is dat deze ontwikkelruimte de helft van de gereduceerde stikstofdepositie weer mag opvullen. Deze 50% is geen

wetenschappelijke of technische grens, maar een politieke afspraak. Vervolgens moet die ontwikkelruimte verdeeld worden en dan vooral over grote ruimtelijke projecten in infrastructuur, landbouw of industrie. Daarnaast is er ruimte gereserveerd voor autonome groei van de bevolking, zeer kleine activiteiten die niet vergunningplichtig zijn en individuele activiteiten die stikstof uitstoten, en voor projecten die minder dan 1 mol/ha/jaar uitstoten. Hierdoor kunnen uitbreidingen, zoals het eenmalig vergroten van een staloppervlak, zonder vergunning worden uitgevoerd.

Is de dubbeldoelstelling reëel?

Nu de PAS eind 2014 wellicht in werking treedt, rijst de vraag of de dubbeldoelstelling in dit geval wél gehaald zal worden. Vier constateringën leiden tot evenveel vragen daarover. Ten eerste: de PAS is, zoals aangegeven, het eindresultaat van slepende onderhandelingen tussen veel partijen. Het programma draagt daar ook de sporen van: complex en technisch erg ingewikkeld, waarbij alle politieke hangijzers via rekenformules lijken te worden opgelost. Depolitiseren kan werken, maar betekent vaak dat de echte politieke vraagstukken naar de uitvoering worden doorgeschoven. Ten tweede: in de gebezigde modellen zitten, uiteraard, allerlei aannames. Eén voorbeeld slechts: het rekenmodel gaat ervan uit dat de technieken die vandaag en in de toekomst beschikbaar zijn om de ammoniakuitstoot en -depositie te verminderen, zoals luchtwassers, daadwerkelijk geïnstalleerd en in gebruik zijn. Die rekensom levert ongetwijfeld een rooskleurig maar weinig betrouwbaar beeld van de werkelijkheid op, zodat er waarschijnlijk meer ruimte zal worden vergund dan eigenlijk kan. Ten derde: omdat er veel vraag is naar ontwikkelruimte en deze al vanaf de eerste dag weggeven mag worden, is er een grote kans dat er meer vierkante meters worden weggegeven dan eigenlijk beschikbaar zijn. Omdat velen hopen dat de PAS dé oplossing biedt, is het denkbaar dat de vraag naar beschikbare ruimte bij de start van

het programma al explodeert. Onduidelijk is nog of er een tijdelijk plafond wordt ingesteld om niet meteen alle ontwikkelruimte uit te geven. Het programma wordt echter pas na enkele jaren geëvalueerd en desgewenst bijgestuurd. Het is politiek en juridisch zeer de vraag of men dan alsnog op de vergunningverlening kan terugkomen. Ten vierde: provincies en Rijksoverheid hebben de intentie om de PAS te laten slagen. Er zijn akkoorden gesloten waarin partijen aangeven te streven naar een daling van de stikstofdepositie. Maar de PAS dreigt de capaciteit van de betrokken overheden te boven te gaan. Als een van de partijen, bijvoorbeeld door krappe financiële en personele middelen, in gebreke blijft, zal de vergunningverlening alsnog stopgezet moeten worden.

Een schijnoplossing?

Er is dus reden voor scepsis over de doeltreffendheid en zelfs over de uitvoerbaarheid van de PAS. Alle betrokkenen kennen die risico's ook. Maar misschien ligt het echte motief voor de PAS wel elders. Zoals destijds het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht een zeer complex akkoord tussen allerlei partijen was om én Europa tevreden te stellen én Nederlandse economische ontwikkelruimte te beveiligen, zo lijkt dat ook met de PAS het geval. In elk geval heeft Nederland voorlopig wel veel tijd gewonnen: de eerste rapportage aan Europa is pas over zes jaar voorzien. Bovendien houdt Europa rekening met een doorlooptijd totdat de uitvoering van nieuw beleid op orde is, terwijl de doeltreffendheid ervan pas na twee rapportageperiodes wordt beoordeeld. Conclusie: een eventuele ingebrekestelling door de Europese Commissie kan niet eerder dan over twaalf jaar starten. Kortom, de PAS heeft Nederlandse partijen best wat tijd gekost, maar hiermee is ook veel tijd gekocht. Het is echter twijfelachtig of de PAS de stikstofimpasse evenwichtig oplost.

Lieke van der Sanden en Pieter Leroy

¹ Dit artikel is gebaseerd op de master's thesis van Lieke Van der Sanden, getiteld 'De stikstofimpasse: consensus zonder oplossing', Radboud Universiteit, Nijmegen, december 2013.